

# 香港傳真

(香港) 桑尼研究有限公司  
中國稅務雜誌社綜合研究組

No. 2010-37

2010年8月17日

\*\*\*\*\*

## 參保人為何集中選擇繳費檔次中的最低檔？

農業部農村經濟研究中心研究員 蔣中一  
中國社會科學院經濟研究所副研究員 金成武

2009年9月國務院頒發了《關於開展新型農村社會養老保險試點的指導意見》，以“政府組織引導與農民自願參保相結合”的工作原則，隨即在各省區的320個縣啟動了新農保的試點工作，《指導意見》中有如下五條政策規定：

(1) 參保對象：年滿16週歲（不含在校學生）、未參加城鎮職工基本養老保險的農村居民可在戶籍地自願參保。

(2) 個人繳費標準：年繳費設定有100元、200元、300元、400元、500元五個檔次，地方政府根據本地的情況可以增加更高的繳費檔次，但不能降低繳費檔次。

(3) 政府對符合領取條件的參保人全額支付新農保基礎養老金，其中中央財政對中西部按中央確定的基礎養老金（目前為每人

每年 55 元) 給予全額補貼，對東部地區給予 50% 的補助。

(4) 有繳有補，地方政府對參保人繳費給予每人每年不少於 30 元的補貼。

(5) 家庭聯動，新農保實施時，已年滿 60 週歲、未享受城鎮職工基本養老保險待遇的，不用繳費，可按領取基礎養老金，但其符合條件的子女應當參保繳費。

新農保的制度設計中的 (2)、(3) 和 (4) 這三條規則，包含著兩個政策目標：第一，實現制度的“保基本”和“廣覆蓋”；第二，將來給參保人發放養老金時，控制住養老金之間的差距，避免養老金的差距成為擴大老年人收入差距的因素，這是一個既簡潔又完善的政策設計。試點工作開展後，這些政策落實到農村現實的社會環境裡，將會產生一些什麼結果呢？我們抱著這樣想法到安徽省當塗縣（試點縣）做了調查。

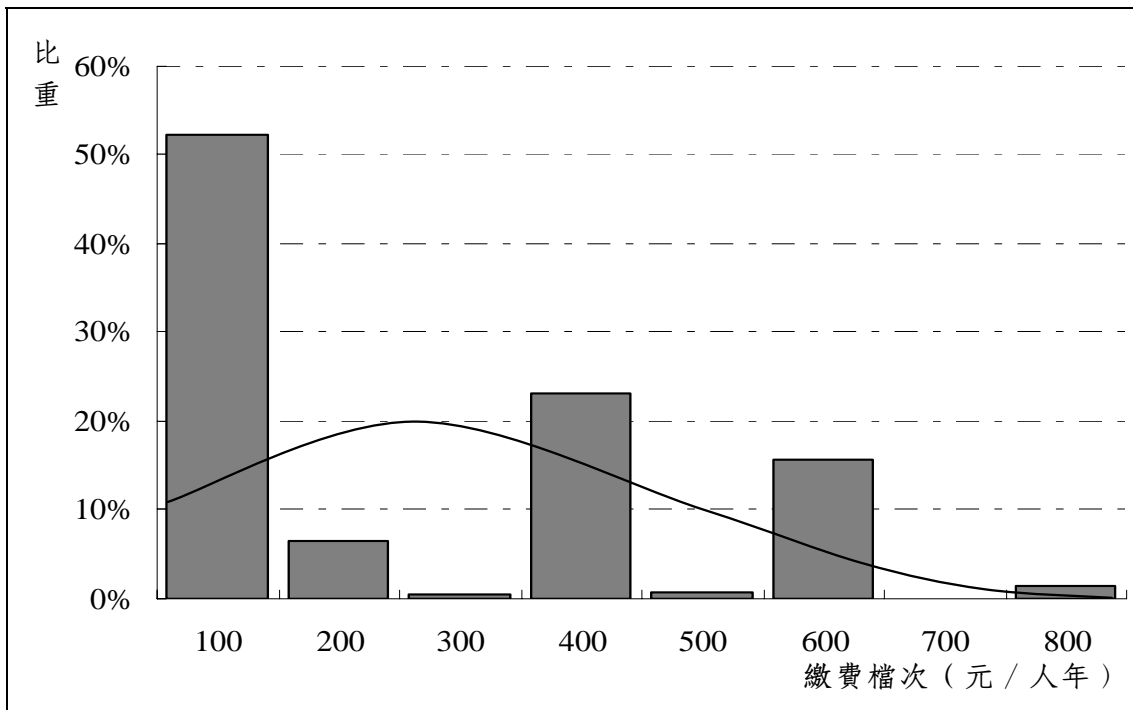
## 一、當塗縣參保人員繳費檔次的分佈狀況

當塗縣位於長江東岸，東接江蘇省南京市，地理區位較為優越，總人口為 65 萬，農業人口佔 80%。該縣 2009 年的 GDP 為 125 億元，在安徽省各縣中位列第五；可用財力為 7.7 億元，位列第五；農民人均純收入 7100 元，位列第一。<sup>1</sup> 該縣隸屬於馬鞍山市，馬鞍山市最近被長三角經濟協作區接納為成員城市，它的經濟發展水平和政府管理能力，已經進入了全國的第一階層。由此可見，當塗縣的經濟發展水平和政府管理能力，在安徽省屬於第一階層。我們在當塗縣調查得到的初始信息是：根據本縣農民人均收入水平，絕大多數農民都具有了較高的繳費能力，所以增設了 600

<sup>1</sup> 安徽省統計局：《安徽省統計年鑒 2009》，中國統計出版社 2009 年。

元 / 人年、700 元 / 人年、800 元 / 人年三個檔次。新農保的參保動員工作結束後，當塗縣的新農保工作做得相當出色，參保人的基本信息都進入計算機的信息管理系統，全縣的參保率為 74%。參保人員八個繳費檔次的實際分佈情形如圖~1 中的直方圖所示，而其中的曲線是根據實際分佈（對應的均值與標準差）估計的正態分佈情形。一般認為，更接近正態分佈的繳費結構是更合理的、更穩定的。

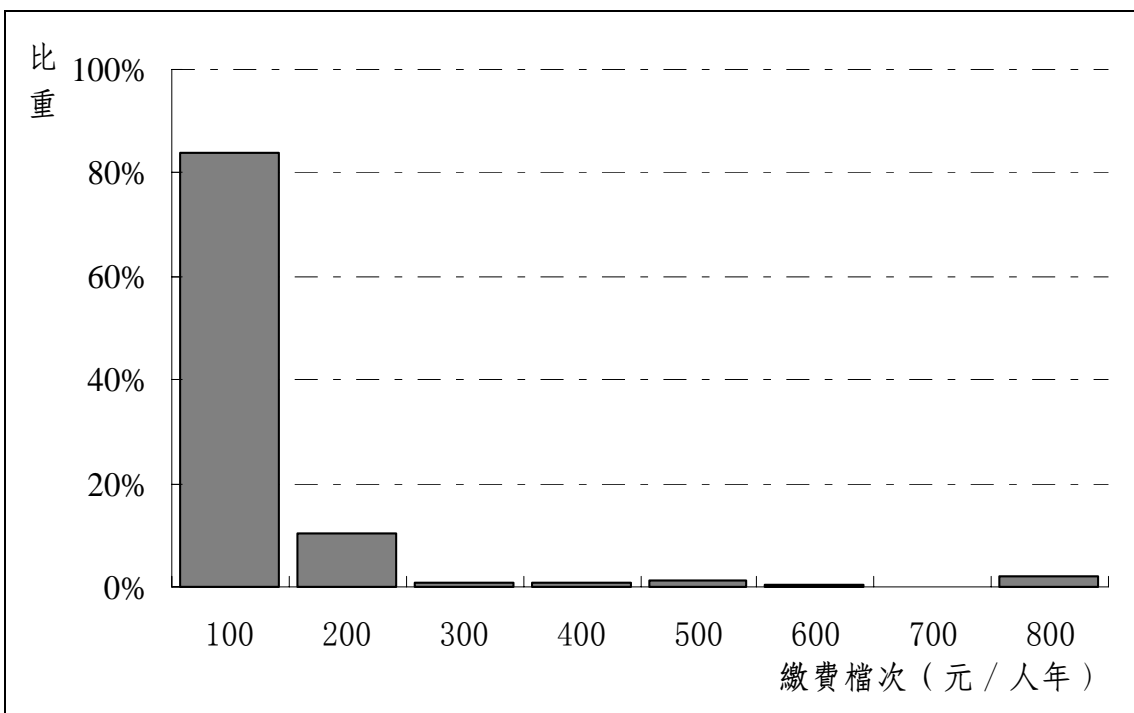
圖~1：當塗縣參保人繳費檔次的分佈圖



可以看到，圖~1 中的直方圖與曲線存在較大的差異，這種差異反映了：(1)各繳費檔次的實際分佈和理想狀態相差很大；(2)繳費檔次分佈在 100 元 / 人年、400 元 / 人年和 600 元 / 人年檔次上形成三個峰。這是否表明參保人員在選擇繳費檔次時明顯受到了奇異因素的影響？首先我們就 400 元和 600 元這兩個峰的形成原因向當塗縣社保中心求解。得到的解釋是，早在當塗縣 2009 年成為

全國新農保試點縣之前，馬鞍山市已經於 2007 年率先開展了自己的新農保工作。當時的新農保只設了 400 元 / 人年和 600 元 / 人年兩個繳費檔次。當塗縣成為試點縣之後，原先參保的人員依然選擇了相同的繳費檔次。修正了這個奇異因素的影響後，所模擬的分佈情形如圖~2 所示。

圖~2：修正後參保人繳費檔次的模擬分佈



圖~2 中的模擬情形是一個極為偏態的分佈狀態，選擇最低檔 100 元 / 人年的參保人員佔到了 80% 以上。這樣的繳費結構對後續擴大養老基金規模的政策極為不利，養老基金規模如果被現在的繳費結構限制在一個低水平上，新農保的穩定性和可持續性就會變得很不明朗。因此，必須探究是什麼原因促使農民做出了這樣的群體選擇？很顯然，當塗縣農民收入水平的因素可以排除，他們都有能力選擇較高的繳費檔次。我們和社保中心討論了繳費分佈極度偏態的原因，得到的解釋是：（1）由於過去幹部辦過較

多的失信於民的事情，所以農民對幹部的宣傳不太信任；（2）老農保的政策和新農保變化較大，所以農民對新農保心存疑慮，選擇最低檔是投石問路。這些解釋顯然是合理的，但是，是否還會有其他原因？為此，我們到護河鎮和護河村訪問了幹部和參保農民，進一步瞭解他們的想法和行為。

## 二、護河鎮政府的引導行為

調查案例~1：護河鎮有 3.2 萬戶籍人口，外出打工的勞動力有一萬人。本鎮有鑄造、服裝和電子三個行業，就業勞動力為一千人左右。2009 年本鎮的 GDP 為 5.3 億元，財政收入三千萬元，可用財力為 1600 萬元，農民純收入 7880 元，本鎮農業戶口人口有 2.9 萬，參保率為 70.6%。本鎮在當塗縣的鄉鎮經濟發展水平中屬於偏上的階層。當塗縣實行“鎮財縣管”的運行模式，所有收入上繳縣金庫，財政支出由縣裡核定代發。現在本鎮對縣財政的結餘債務為 2100 萬元。實行新農保後規定，對於參保人的補貼，省財政補 20 元 / 人年；對於參保 100 元 / 人年檔次的，縣、鎮兩級各補 15 元 / 人年；對於其餘繳費檔次，按繳費額，縣、鎮各補 20%。若按繳費 200 元 / 人年計，縣裡補貼 20 元 / 人年，鎮裡補貼 20 元 / 人年，比繳費 100 元 / 人年每人需增加補貼五元。護河鎮參保人口為 1.6 萬，扣除領取基礎養老金的 5200 人，繳費參保人口為 1.08 萬。其中，約有九千人選擇 100 元 / 人年檔次，鎮裡需補貼 13.5 萬元 / 年；對於其餘檔次的 1800 人，需要補貼 21 萬元 / 年；合計補貼 34.5 萬元 / 年。如果參保率增加 10%，估算需增加補貼五萬元 / 年，總補貼 40 萬元 / 年。對於護河鎮的赤字財政，如果引導更多的農民參加新農保和選擇較高的繳費檔次，就要支出更多

的補貼，積累更多的債務。

因此從這個案例中不難推斷，如果不出現某些特殊的條件，護河鎮政府不會對參保人採取正向的引導行為，保持較多選擇 100 元 / 人年檔次的參保人是理性行為。類似於護河鎮的經濟狀況的或者低於其水平的鄉鎮，是一個很大的群體，現在針對不同繳費檔次設計的各級政府承擔的補貼政策，難以促進鄉鎮政府對參保行為起到正向的引導作用。

### 三、參保人選擇最低檔的另一個原因

調查案例~2：護河鎮護河村農民朱希功的訪談。

老朱 2010 年 67 歲，初中未畢業，做過小生意，有些見識，很善談。老伴 64 歲；大兒子已分家另過，在外開車搞運輸，月收入四千元；小兒子是城鎮戶口，幹水電工，不常回來。他家原有的四畝地被徵走了，因此他和老伴每月有 80 元的徵地補貼。但土地被徵走後開發商沒有來動工，他就自作主張種起了那四畝地，種稻子當口糧，種些油菜籽出售，再種些蔬菜自用，悄無聲息地經營著一份暫時不用交租稅的資源。老朱知曉一些新農保的規則，供需雙方的信息有一定程度的對稱性，他算是一個有自覺意識的需方人物。因為國家實行了新農保，他和老伴每月都能領到 80 元的養老金，但他的大兒子兩口都必須參加新農保。80 元錢是由政府打到他倆的銀行卡上，由他到農商行去取回來。領款這件事促使他去瞭解新農保的規則。老兩口每月有 320 元的現金收入，他抽煙喝酒每月花了 150 元，還可以花些小錢給孫女買零食，覺得眼下的鄉村生活頗有幸福感。他知道，新農保的繳費從 100~800

元 / 人年有八個檔次，他兒子選的是最低的 100 元 / 人年檔次；如果兒子不繳保費他倆就領不到養老金，那麼繳最低的 100 元 / 人年就是最划算的。

這是一位具有一定理性程度的農民的選擇。由此可以看到，在一些農民的參保意識中，繳費是為了老人領取養老金而付出的成本，因此他們並沒有太在意自己將來的養老金收入。他兒子按照自己的收入水平，應該有能力選擇較高的繳費檔次，但他選擇了 100 元 / 人年。這種算計方式在相當部分農民中都認同，成了農村中一種較有影響力的參保意識。

#### 四、參保人為什麼產生誤解

調查案例~3：護河鎮護河村婦女主任夏巧鳳的訪談。

她和丈夫都是本村人。她 2010 年 34 歲，初中畢業，原先在鎮上的企業做工，月收入 1100 元；2009 年底村委會改組，她被選上了婦女主任，上任才四個月，當村幹部一年的收入 8600 元，掙得比過去少了。丈夫是泥瓦工，在馬鞍山市打工，年收入兩萬多元；兒子八歲。她的父親選了 600 元 / 人年檔次，母親選了 400 元 / 人年檔次。原因是，他倆參加老農保時就只有兩個檔次，轉入新農保就沒有再改變；她的公公 2010 年剛好 60 歲，婆婆 56 歲，所以就“捆綁”了她家，選了 100 元 / 人年的檔次參保。因為她是村幹部，對新農保制度瞭解得比較透。這是一個供需雙方信息基本對稱的案例。她算是一個理性的消費者，所以我們的話題就多一些。她解釋自己選擇 100 元 / 人年參保是從眾行為，因為她在本村的親友都選了該檔次。農民都有自己的社交圈，遇到搞不太明白的事情大家會

一起交流信息，然後就一致行動，反正錯了大家一起錯，沒有什麼好埋怨的。看來從眾行為可以降低遭遇風險後的心理落差，還能夠增進社交圈的認同感，既有失也有得。這種受到鄉村文化影響的消費方式，同樣也滲入了參保意識中。她在她的圈子裡屬於後輩，又是女性，雖然當了幹部也沒啥發言權，多嘴沒有什麼好處，所以“跟著大家走”是她最好的決策選擇。她把自己的行為拿捏得很正確，難怪她被選上了村幹部。她認為，大家都選 100 元 / 人年不是收入問題，也不是對幹部的不信任。過去村幹部辦過一些失信於民的事情，但現在的幹部是大家選的，她原來沒有想過當村幹部，是大家投票選了她；而且村幹部現在已經沒有了催糧繳款的事情，他們還幫著政府發種地補貼，幹群關係變了，農民不會疑心幹部要昧他們的錢。一些農民投檔 100 元 / 人年是因為受到老農保政策變化的影響，所以要觀望一下，將來新農保做實了農民的想想法就會改變。最後她說，新農保檔次分類的解釋沒有說清楚，“繳 100 元將來可以得養老金 96 元，繳 200 元得到 108 元，多繳 100 元才多領 12 元”，有些農民算不過來賬，年和月的區別沒有進入他們的腦子，簡單加減一下就認為划不來，所以很多農民自然就選了 100 元 / 人年。我們從其他的受訪者也聽到了同樣的說法。

和夏主任交談獲得的信息量很豐富，這個案例揭示了，農民作為養老保險的需求方，她觀察到的農民的消費心理和消費的行為。夏主任的看法僅僅是一個案例，乃是滄海之一粟，可以推測，對於農民群體來說，他們具有多種多樣的消費心理和消費方式。在調查中我們發現，新農保管理中心作為養老金服務的提供方，對需求方的心理和行為還缺乏深入瞭解。也就是說，目前信息的不對稱是雙向的，現在需方對供方信息的瞭解受到一定程度的重視，供方已經做了很多的宣傳工作；相比之下，供方缺失需方的



信息，這方面供方重視程度不夠，判斷中主觀偏向明顯。農村社會養老保險事業的可持續發展，取決於確立雙方互信和互動的信用體系，逐步消除供需雙方信息的不對稱程度，這是基礎性的工作，而增進供方對需方的瞭解，工作難度更大，投入的成本也更高。此外，我們認為，夏主任提出的，農民對“繳 100 元，將來領 96 元養老金，繳 200 元得 108 元”的誤判頗值得斟酌，農民容易把養老金的年繳費額和月發放額的時間單位發生混淆。如果以個人社交圈的方式來傳播信息，這個錯誤的信息在部分人群中顯然能夠迅速擴散，將來要糾錯也絕非易事。我們查看當塗縣發給農民的新農保宣傳單，其中印製的表格如下：

表~1：當塗縣新農保的繳費標準和個人賬戶積累額（單位：元）

繳費標準	100	200	300	400	500	600	700	800
省政府補貼	20	20	20	20	20	20	20	20
縣、鄉補貼	30	40	60	80	100	120	140	180
個人賬戶金額	150	260	380	500	620	740	860	980

數據來源：《當塗縣新型農村養老保險政策問答》2010 年 2 月。

表~1 的信息模糊之處在於，沒有標明將來領取月養老金的數額。接受我們訪談的農民，較多是從村幹部的動員宣傳中得知信息的，口頭傳達方式免不了模糊性。“繳 100 元將來領 96 元養老金，繳 200 元領 108 元”。即使把月養老金數額列入宣傳單，有些農民受限於理解能力，容易接受把年和月的時間單位混淆起來的信息。由此可見，首先是宣傳工作沒有打到關節點上，對重要政策的宣傳力度還不夠；其次對部分農民的認知能力和依靠口口相傳接收信息的傳統方式估計不足，宣傳方法有待改進。一旦錯誤的信息在某些人群中沉積下來，今後對提高農民的參保自覺性將造成較大的困難。

## 五、當前養老金產品的“成本~收益”評估

這個“繳 100 元領 96 元養老金，繳 200 元領 108 元”信息引起了我們的另一個設想：對繳費檔次理解上的偏差，今後肯定會被糾正，不過有個時間長短的過程；如果將來農民對參保選檔接受了“成本~收益”評估的觀念，以表~1 為基礎，將會計算出一個什麼樣的結果呢？

表~2：新農保不同繳費檔次的“成本~收益”比較<sup>2</sup>

繳費期間								
各年當期								
個人繳費	100	200	300	400	500	600	700	800
省政府補貼	20	20	20	20	20	20	20	20
縣及鎮政府補貼	30	40	60	80	100	120	140	160
個人賬戶餘額	150	260	380	500	620	740	860	980
開始領取								
養老金時								
個人賬戶								
累計餘額	2874	4981	7280	9578	11877	14176	16475	18774
個人繳費								
累計餘額	1916	3831	5747	7663	9578	11494	13410	15326
月個人賬戶								
養老金	21	36	52	69	85	102	119	135
月基礎養老金	80	80	80	80	80	80	80	80
月養老金領取額	101	116	132	149	165	182	199	215
領滿 139 個月後								
個人收益								
累計餘額	11838	13621	15566	17510	19455	21400	23344	25289
個人累計								
收益繳費比	6.18	3.56	2.71	2.28	2.03	1.86	1.74	1.65
個人累計								
收益繳費差	9922	9789	9818	9847	9876	9906	9934	9964

註：除成本收益比外，其他各項的單位都是元。

<sup>2</sup> 本“成本~收益”計算的假設有：（1）本地農民身份不變；（2）個人繳費檔次不變；（3）在退休時繳滿且僅繳滿 15 年；（4）本地政策不變；（5）儲蓄年利率 3% 不變；（6）退休後領滿計發的 139 個月的養老金。

以選擇“100元/人年”的繳費檔次為例，表~2最後二行數值的意義是：以開始按月領取養老金的時點為界，把之前的繳費積累與之後的收益積累都折成該時點的存量值，這樣，參保農民繳費與受益的全過程相當於，在該時點參保農民用1916元的成本換到了11838元的收益，收益成本比高達6.18，而收益成本差為9922元。如果提高了繳費檔次，收益成本比反而下降，繳費200元的，“成本~收益”比例降為3.56；從不同繳費檔次的收益差來看，“100元/人年”檔次排在第三位，低於700元/人年檔次12元，低於800元/人年檔次42元，因此從投資角度看，選擇100元/人年是最理性的。對農民群體來說，要進行如此的精算確有很大的困難，但“成本~收益”評估過程就是供需雙方的博弈過程，可以預見，過不了多久農民中的精英人才就能夠把類似的結果計算出來，一旦信息流傳開來，不僅證實了當前選擇100元/人年的繳費檔次是最划算的，而且今後執行為改變新農保的繳費結構和擴大養老保險基金總額出臺的政策，造成很大的困難。所以我們認為，現在設計的養老保險的產品結構存在著較大的隱性缺陷，照顧了新農保要實現的兩個政策目標，但沒有顧及新農保必須形成的穩態繳費結構，所以必須兼顧兩方，給予平衡和矯正。

## 六、兩點建議

第一，應該進一步重視供需雙方信息的溝通，目前的狀態是供方向需方宣傳制度的基本信息工作積極，把各種能夠使用的宣傳方法都動用了。但需方應該達到的知曉程度遠低於供方的預期，其中一個很重要的原因是，供方對需方的認知能力和接收方式缺少調查和瞭解，一些效果較好的宣傳方法，必定建立對參保對象

的價值觀和習慣的接收方式有深入瞭解聯繫的基礎上。但我們在不同試點縣的調查中看到，其一，他們採用的宣傳方式竟然都大致相同；其二，傳播方式都是單向的，沒有反饋和校正的機制。因此建議，新農保的管理機構應該重視和村幹部、農民多加溝通，改變工作方法，找到更多適合農村文化的宣傳手段，提高農民的知曉率。

第二，從促使新農保形成比較穩態的繳費結構這個角度來看，除了某些財政狀況很好的鄉鎮，在新農保的初建階段可以不要求鄉鎮政府承擔補貼，同時相應地調整省和縣財政的分擔份額，省政府應該增大分擔的比例。這樣可以激發鄉、村幹部引導農民參保的積極性，有利於新農保形成一個較為穩態的繳費結構。新農保的制度建設穩定後，在實行增加養老金補貼的後續政策時，再來增加縣和鄉鎮的分擔比例。這是一個比較穩妥的財政補貼政策。